联 合 国 S/2021/912



安全理事会

Distr.: General
1 November 2021
Chinese
Original: English

2021 年 10 月 29 日秘书长给安全理事会主席的信

谨依照安全理事会第 1031(1995)号决议，随函转递关于《波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定》执行情况的第六十次报告，所涉期间为 2021 年 4 月 16 日至 10 月 15 日(见附件)。应该指出，并非所有安全理事会成员都承认波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表。

请提请安全理事会成员注意本报告为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

21-15419 (C) 071121 121121



附件

2021 年 10 月 22 日波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表给秘书长的信

安全理事会第 1031(1995)号决议请秘书长向安理会提交负责监测《波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定》执行情况高级代表根据《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》附件 10 和 1995 年 12 月 8 日和 9 日伦敦和平执行会议的结论提出的报告，据此，我谨转递高级代表的第六十次报告。请将此报告分发给安理会成员审议为荷。

这是我自 2021 年 8 月 1 日担任波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表以来向秘书长提交的第一次定期报告。本报告所述期间为 2021 年 4 月 16 日至 10 月 15 日。

如果你或任何安全理事会成员需要报告之外的任何其他信息或对报告内容有任何问题，我将乐于提供相关信息。

波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表

克里斯蒂安•施密特(签名)

负责监测波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定执行情况高级代表提交联合国秘书长的第六十次报告

摘要

本报告所述期间为 2021 年 4 月 16 日至 10 月 15 日。

截至编写本报告时，波斯尼亚和黑塞哥维那正面临战后时期最大的生存威胁。以由波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员米洛拉德•多迪克为首的塞族共和国最大党独立社会民主人士联盟领导的该实体当局对《和平总框架协定》基本原则提出的持续、严重挑战，不仅危及该国和该地区的和平与稳定，而且如果国际社会不予以回应，则可能导致《协定》本身的瓦解。

尽管塞族共和国有一位民选总统，但在 2021 年一系列危机不断升级的高潮中，其实际领导人多迪克先生主张该实体单方面退出很久以前就将该实体在国防、间接税和高级司法和检察委员会领域的职权移交给国家达成的协议，并主张该实体“收回”他所声称的在国家司法、执法和情报领域被篡夺的宪法权限。[1] 他还宣布起草新的塞族共和国宪法，且不接受所有“高级代表非法强加的决定和法律”。

根据已宣布的计划，这将意味着波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队驻扎在塞族共和国的成员退出、塞族共和国领土上的武装部队设施被接管以及表面上看是用从波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队中退出的人员重建塞族共和国陆军，此举仅在国防改革方面就会使时钟倒退 15 年，甚至在建立信任和安全方面倒退的还要远。这也将意味着该实体退出国家一级的间接税务局、高级司法和检察委员会、国家调查保护局和情报安全局，并采取措施阻止这些机构在塞族共和国领土上的活动。

多迪克先生称这一举措是对“原始《代顿协定》”的回归，[2] 这是一个基于对《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》的错误解释的不当政治用词。该政策实际上旨在取消过去 26 年来之不易的许多改革，不是为了严格遵守《和平总框架协定》的文字，而是为了恢复到《代顿和平协定》实施之前实地存在的状态。简而言之，多迪克先生寻求将塞族共和国从根据《协定》附件 4 建立的宪法秩序中退出，并选择退出附件 10 中规定的《协定》的民事执行。

这无异于在没有宣布的情况下实施分离。在目前的宪法框架下，任何一个实体单方面退出现有国家机构在法律上都是不可能的，这将导致这些机构的瓦解，并最终削弱国家运作和履行宪法责任的能力。就在本报告完成前不久，多迪克先生透露了他的目标是“代顿协定确立的波斯尼亚和黑塞哥维那”境内独立的塞

[1] 10 月 7 日，多迪克先生在新闻发布会上说：“到本月底，最迟在下个月的第一周，我们将提出一个广泛的议程，从而撤回关于根据《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》属于塞族共和国的军队、间接税、甚至边境的同意，即塞族共和国领土上的边境管理属于塞族共和国而不是波斯尼亚和黑塞哥维那共和国。……然后，我们将废除和禁止国家调查保护局在塞族共和国的工作以及国家情报和安全局在塞族共和国的工作”。

[2] 9 月 25 日，多迪克先生在新闻发布会上说：“我将要求不接受高级代表强加的所有决定，要求我们回到最初的《代顿协定》，否则就在未来 6 个月内回到[塞族共和国国民]议会并宣布独立”。

族共和国。[3] 正如塞族共和国反对党指出的那样，这不仅对波斯尼亚和黑塞哥维那、而且对塞族共和国来说都是一条危险的道路，因为要记住，各实体只是根据《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》合法存在的，无权脱离。

自 7 月以来，国家机构已陷入瘫痪，当时多迪克先生与塞族共和国反对党达成协议，宣布塞族共和国代表退出各机构的决策过程，表面上是为了回应前任波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表瓦伦丁 • 因兹科 7 月 22 日的决定，其中颁布了《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》关于将否认灭绝种族和战争罪及美化战犯行为定为犯罪的修正案，[4] 并要求废除该决定。

作为精心策划的应对行动的一部分，塞族共和国当局通过了 10 月初生效的《关于高级代表颁布〈波斯尼亚和黑塞哥维那刑法〉修正案法的决定不适用法》。该法拒绝了高级代表 7 月 22 日的决定，规定国家一级的立法不得在塞族共和国适用，并要求塞族共和国不得与试图执行国家一级法律的波斯尼亚和黑塞哥维那机构合作。这构成对《和平总框架协定》附件 4 和附件 10 规定的具体违反行为。

虽然多迪克先生最近表示，他的行动不是为了煽动冲突，但他也警告说，国家一级司法机构或执法机构的任何介入企图都将遭到武力回击，并进一步无端补充说，如果北大西洋公约组织介入，塞族共和国将寻求未具名的“朋友”的协助，他声称这些朋友已经保证愿意在这方面予以协助。[5]

我作为《和平总框架协定》的最终解释者，经过深思熟虑的评估是，塞族共和国当局已经严重违反了该《协定》，并准备进一步违反，有可能造成不可挽回的损害。如果他们的此举不受阻拦而获成功，他们将建立一个新的宪法和法律框架，将塞族共和国从代顿架构中移除，特别是从波斯尼亚和黑塞哥维那宪法秩序中移除，这等同于分离。忽视或淡化这种状况可能会对该地区乃至以外地区产生危险的影响。

这并不是说只有塞族共和国出现问题。自 2018 年大选整整三年以来，没有任命新的联邦政府，2014-2018 年任期内的政府仍然存在，而波斯尼亚和黑塞哥维那各机构完全停滞，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议和议会的立法成果比以往任何一届都要差。就亟需的选举改革达成协议，也仍然遥遥无期。

[3] 10 月 12 日，多迪克先生在新闻发布会上说：“我们推动了一项名为‘代顿协定确立的波斯尼亚和黑塞哥维那境内独立塞族的计划’”。

[4] 见 www.ohr.int/hrs-decision-on-enacting-the-law-on-amendment-to-the-criminal-code-of-bosnia-and-herzegovina/。

[5] 10 月 14 日，多迪克先生在新闻发布会上说：“如果有必要，我们将用我们的武装部队保卫自己。如果他们表示说北大西洋公约组织将介入，我们将请求我们的朋友给予帮助，他们明确而响亮地告诉我们，他们永远不会让朋友失望”。

一. 导言

1. 这是我自 2021 年 5 月被和平执行理事会指导委员会(俄罗斯联邦除外)任命为波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表并于 8 月就任以来向安全理事会提交的第一次报告。虽然许多已报告的事态发展发生在我就任之前，但由于有工作人员的机构记忆，我可以提供有关这些事态发展的事实并在适当情况下提供引文，以及在我负责维护其民事方面的职责范围内公正地评估《和平总框架协定》在这些方面的执行程度。

2. 我有责任根据《和平总框架协定》附件 10 和安理会有关决议履行我的职责。虽然我继续敦促波斯尼亚和黑塞哥维那当局在圆满完成这一目标和条件框架后在 2008 年设定的五项目标和两项条件上取得进展，作为结束高级代表和代顿监督任务的议程，但本报告中报告的事实清楚地表明，这方面的进展迄今一直受到持续的政治危机、甚至公开拒绝几项目标的阻碍，而近期的进展充其量也是值得怀疑的。5+2 议程要求完全遵守《和平总框架协定》，但遗憾的是这并非现状。与此同时，我发起了一项举措，让所有利益攸关方参与实现恢复这方面工作进展的目标。如果我认为有需要重新调整某些目标，我会在适当时候提出建议。

3. 虽然我希望各当局将充分遵守《和平总框架协定》并在波斯尼亚和黑塞哥维那实现与欧洲联盟一体化的道路上取得进展(这仍是波斯尼亚和黑塞哥维那各机构通过的许多决定界定的一项外交政策目标)，但如果和平与稳定进一步受到威胁，那么绝不能排除配合国际社会为维护《和平总框架协定》所作的更多努力而利用我的行政授权。有关 5+2 议程进展及其他事项的更多详情见附文。

二. 最新政治情况

A. 总体政治环境

4. 目前的政治危机始于上一个报告所述期间，早在 2021 年 2 月，塞族共和国国民议会就我的前任即将离职和我被任命为高级代表的报道作出反应，通过了一项结论，呼吁国际社会代表阻止任命新的高级代表。紧接着，塞族共和国国民议会在 3 月份通过结论，呼吁联邦政治行为体与塞族共和国接触以讨论波斯尼亚和黑塞哥维那的未来，并警告说，如果这样的谈判不能兑现，“应该启动和平解散的谈判”。4 月 19 日，独立社会民主人士联盟发起了一项在线视频活动，宣传并试图使波斯尼亚和黑塞哥维那“和平解散”的概念正常化。[6]

5. 此后不久，独立社会民主人士联盟向塞族共和国国民议会提交了其关于塞族共和国与波斯尼亚和黑塞哥维那联邦之间以及塞尔维亚族、克罗地亚族和波什尼亚克族三个主体民族之间就波斯尼亚和黑塞哥维那问题的可能解散进行谈判和对话的倡议，并宣布组成这方面的谈判小组。该倡议强化了该党对《和平总框架协定》的错误解释，包括声称波斯尼亚和黑塞哥维那“是在塞族共和国和联邦以

[6] 独立社会民主人士联盟，“Dodik on the Peaceful Dissolution of Bosnia and Herzegovina”，视频，2021 年 4 月 15 日。可参阅：https://www.youtube.com/watch?v=Shyao7TZ-DQ。

及三个主体民族的同意下创建的，只有在各实体和主体民族都同意的情况下，才能够而且确实存在”，而且波斯尼亚和黑塞哥维那国家反映在其外交关系中的“主权由此产生并有限”。该倡议“要求”联邦机构和其他两个主体民族就“回归《代顿和平协定》的基本原则”进行政治讨论，明确表示如果这一要求被忽视或结果不令塞族共和国当局满意，该实体“保留最终决定其未来地位的权利”。

6. 4 月 26 日，和平执行理事会指导委员会(俄罗斯联邦除外)发表声明，谴责“围绕波斯尼亚和黑塞哥维那的所谓‘和平解散’的政治言论，尤其是塞族共和国代表和国家级官员为关于解散的谈判采取的具体步骤，其中包括组建谈判团队并通过在线广告活动倡导国家分裂”。指导委员会还重申其对波斯尼亚和黑塞哥维那领土完整和基本架构的承诺，正确地强调指出，根据《和平总框架协定》，“各实体无权脱离波斯尼亚和黑塞哥维那，只能根据《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》合法存在”。[7]

7. 尽管如此，塞族共和国国民议会在 5 月份通过了独立社会民主人士联盟的倡议，并拒绝了我的前任早些时候要求国民议会撤销 2016 年授予被判有罪战犯的勋章的呼吁，其中包括战时塞族共和国领导人拉多万•卡拉季奇。国民议会最后还拒绝波恩权力，声称高级代表没有获授权使用这些权力或命令塞族共和国应该做什么。

8. 就在我抵达之前，局势升级，塞族共和国对我前任 7 月 22 日关于修订《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》以惩罚否认灭绝种族罪和战争罪并美化战犯行为的决定作出了回应。这一决定被认为是必要的，部分原因是塞族共和国当局越来越直言不讳地否认斯雷布雷尼察灭绝种族事件并美化被判有罪的战犯。这包括在 6 月 8 日确认对前塞族共和国军事指挥官拉特科•姆拉迪奇犯有灭绝种族罪、危害人类罪和违反战争法或惯例的判决后公开称赞他为英雄，并发布塞族共和国政府赞助的委员会报告，其中否认斯雷布雷尼察灭绝种族事件，并在 2018 年废除了塞族共和国政府 2004 年的报告，该报告至少承认了这一悲惨事件的程度。

9. 塞族共和国官员拒绝了这一决定，宣布他们在该决定被废除前不会参与主要国家级机构中的决策。随后，包括反对派在内的塞族共和国政党领导人开会并签署结论，拒绝接受高级代表强加的所有决定，还声称我被任命为高级代表没有遵循必要的程序，并拒绝与我进行任何合作。最后，他们得出结论，不具备波斯尼亚和黑塞哥维那主席团、议会和部长会议中的塞族共和国代表进一步开展工作的条件。

10. 此后不久，即 7 月 30 日，塞族共和国国民议会认可了该党领导人签署的结论，并修订了《塞族共和国刑法》，以惩罚诋毁塞族共和国或塞族人民名称或声誉的行为。国民议会还通过了《关于高级代表颁布〈波斯尼亚和黑塞哥维那刑法〉修正案法的决定不适用法》，驳回了我的前任的决定，认定国家一级立法不得在

[7] 见 http://www.ohr.int/statement-by-the-peace-implementation-council-steering-board-2/。

塞族共和国领土上适用，并责成该实体当局不与试图执行《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》修正案的波斯尼亚和黑塞哥维那主管当局合作。

11. 这一法律的通过不仅是塞族共和国当局对《和平总框架协定》规定的高级代表的权威和权力的挑战，也是对在塞族共和国领土上适用国家级立法的拒绝，逾越了该实体的权限而直接挑战国家及其机构的权威和主权。有鉴于此，我回顾 2015 年 9 月我的前任在塞族共和国国民议会通过决定在该实体就关于波斯尼亚和黑塞哥维那法院和检察官办公室的立法的有效性、这些机构的决定在塞族共和国领土上的适用性以及高级代表的权力和决定举行全民投票之后提交的高级代表向秘书长提交的关于在波斯尼亚和黑塞哥维那执行该《协定》的特别报告。[8] 虽然避免了这样的全民投票，但该报告中提出的许多问题都适用于目前的情况，这些问题涉及违反塞族共和国根据《协定》附件 4 和 10 承担的义务和承诺的严重程度。

12. 7 月 31 日，和平执行理事会指导委员会(俄罗斯联邦除外)谴责紧张局势的升级，包括“塞族共和国国民议会采取的会破坏稳定和阻碍有效政府运作的步骤”。指导委员会还强调，“修正主义、美化被判有罪的战犯、否认关于战争时期事件(包括灭绝种族)的有案可查的既成事实是不可接受的”，“这违背了欧洲最基本的价值观，破坏了该国的稳定以及波斯尼亚和黑塞哥维那公民的福祉和繁荣”。[9]

13. 尽管如此，在塞族共和国国民议会核准塞族共和国政党领导人关于不参与国家一级决策的结论后，该战略从不参与演变为积极阻挠决定，特别是多迪克先生在波斯尼亚和黑塞哥维那主席团中阻挠行动。除此之外，波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行等重要机构的关键任命遭到阻挠，而这种任命对维持波黑的货币和财政稳定至关重要。这场特殊的危机本可通过延长即将离任的中央银行理事会的任期来解决，幸运的是理事会成员彼此之间决定继续工作，直到按照任期连续性原则被取代。我的办公室完全和公开地支持这种务实的做法。8 月，多迪克甚至阻止波斯尼亚和黑塞哥维那主席团与波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队接触以协助该国南部地区的灭火工作。在波斯尼亚和黑塞哥维那议会上，2021 年波斯尼亚和黑塞哥维那机构和国际义务预算的通过工作仍然停滞不前。

14. 只是到 9 月下旬，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议中来自塞族共和国的部长们参加了一次紧急会议以通过 2021 年第四季度波斯尼亚和黑塞哥维那机构和国际义务临时资金筹措的决定代替已通过的预算，才从封锁中得到短暂的缓解。在此之前，我已致信波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议主席和各副主席，敦促他们就此事采取行动。多迪克先生之前曾表示，塞族共和国将承担波斯尼亚和黑塞哥维那机构中来自该实体的塞族人的工资，表明打算阻止临时筹资。这一步骤将与现有的宪法和法律框架相抵触。

---

[8] 见 http://www.ohr.int/special-report-of-the-high-representative-to-the-secretary-general-of-the-un-on-the-implementation-of-the-gfap-in-bih/。

[9] 见 http://www.ohr.int/statement-by-the-peace-implementation-council-steering-board-3/。

15. 在同一时期，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院作出裁决，评判《塞族共和国森林法》的某些条款与《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》不符，随后多迪克先生宣布，塞族共和国将退出关于波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队、间接税务局和高级司法和检察委员会的现有转移协议，重建自己的军队和征收增值税，禁止波斯尼亚和黑塞哥维那司法机构在塞族共和国领土上活动，并拒绝高级代表的所有决定。多迪克先生说，目的是回到所谓的“原始的《代顿协定》”，或否则在“六个月内”宣布独立。[10] 在 10 月初塞族共和国执政联盟伙伴举行会议后，多迪克先生宣布，塞族共和国国民议会最迟将在 11 月初召开会议讨论这些问题。

16. 10 月 8 日，多迪克先生宣布，专家组将起草新的塞族共和国宪法，并为国防、司法和财政事务定义新的实体架构。这将是对所有“高级代表非法强加的决定和法律”的拒绝，多迪克先生声称高级代表强加的大约 140 项决定、包括成立塞族共和国民族委员会(一个专门为保护该实体境内主体民族的重要国家利益而设立的机构)、国家调查保护局和情报安全局。多迪克先生重申，塞族共和国国民议会将撤回该实体以前同意组建波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队、间接税务局和高级司法和检察委员会的意见，并通过相关条例和结论以填补退出造成的法律真空。他声称，2022 年该实体预算将支付所有退出波斯尼亚和黑塞哥维那机构的塞族人的工资。

17. 这些行动如果实施，将会建立一个新的塞族共和国宪法和法律框架，对该实体当局和公民具有法律约束力，而该实体基本上决定退出波斯尼亚和黑塞哥维那宪法秩序和代顿框架。这将产生塞族共和国分离的实际效果，但该实体并没有正式宣布独立。这是对《和平总框架协定》的严重打击，破坏了持久和平与和解的前景。

18. 这种情况在该国执法部门中可能特别危险，因为该部门可能被要求维护国家管辖权，从而会导致与塞族共和国执法部门发生冲突。《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》设想将“非法组建军队”(第 162(a)条)和“攻击宪法秩序”(第 156 条)的罪行定为刑事犯罪。第 162(a)条规定，任何人在波斯尼亚和黑塞哥维那境内组织或动员军事力量而违反该国《国防法》或《武装部队服役法》，应负刑事责任。加入这种武装力量也是一种犯罪。

19. 塞族共和国当局长期宣称收回所谓被国家篡夺的权限，他们声称，让渡给国家机构或由其承担的所有权限都是通过高级代表的决定、波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的裁决以及国家级机构的其他决定实现的。这一主张源自于基于所谓的“原始《代顿协定》”的塞族共和国当局对波斯尼亚和黑塞哥维那宪法框架的单方面解释，该框架规定国家机构应归还其承担的大部分权限，即使这属于宪法赋予它们的特权。

20. 与这一主张相反，《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》预见了一个动态进程，为将由国家建立的“由国家和其他机构承担的更多责任”提供了宪法模式。例如，

[10] 10 月 25 日，多迪克先生在新闻发布会上说：“我将要求撤销高级代表强加的所有决定，要求我们回到最初的《代顿协定》，否则就在未来 6 个月内诉诸(塞族共和国)国民议会并宣布独立”。

“原始的《代顿协定》”附件 4 第三条第 5 款规定了“更多的国家责任”的几种模式，并规定“可以设立更多机构来履行这些责任”。[11] 所创建的机构是与欧洲联盟进行的一体化讨论(高级司法和检察委员会、波斯尼亚和黑塞哥维那输电公司(TRANSCO)和间接税收局)和与北大西洋公约组织进行的讨论(防务)的中心，这一事实突显了设立这些机构及其功能的重要性。

21. 国家还承担了其他责任，例如维护波斯尼亚和黑塞哥维那主权、领土完整、政治独立和国际性质所必需的责任，包括国家边防局、国家情报和安全局、国家法院和检察官办公室。同样，承担这些责任完全符合《宪法》第三条第 5 款(a)项。

22. 许多有争议的权限——包括统计、采购、高级司法和检察委员会、国家边防局、电力传输、司法机构(国家法院和检察官办公室)——在波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院受到塞族共和国的质疑；宪法法院判定这些权限符合宪法。每一项裁定都强调这样一个事实，即法院并不坚持第三条第 1 款所列权限是唯一的国家权力的主张。

23. 塞族共和国当局、特别是多迪克先生还使用“原始《代顿协定》”一词，作为拒绝高级代表的决定和权威、波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院最终和有约束力的决定的依据。然而，考虑到在代顿草签并于 1995 年在巴黎签署的《和平总框架协定》构想了波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院目前的组成，规定其裁定是最终的且具有约束力，包括一项关于需要一名高级代表作为行动区内解释《协定》民事执行情况最终权威的协议，并呼吁与高级代表充分合作，多迪克先生给人的印象是，他打算用一个没有行动能力、没有任何权限的空壳来取代真正的《代顿和平协定》——其宪法结构是由两个实体组成的单一主权国家波斯尼亚和黑塞哥维那——并质疑该国作为国际法主体的合法性。为了对代顿框架进行讨论和达成共识，须进行深入细致的工作。

24. 塞族共和国当局确认其立场是回应他们声称的针对该实体的不公正行为，但这些事态发展实际上是长期政策的一环，它旨在破坏国家一级机构的功能，以便自圆其说，即波斯尼亚和黑塞哥维那功能失调。他们认为，这让他们有资格宣称，需要从国家收回权限——这与 2016 年、特别是 2019 年塞族共和国通过的政策相吻合，当时，塞族共和国国民议会通过了一项行动计划，将已经移交的宪法责任归还该实体——否则，就宣布独立。这是一个永无止境的情形，以前许多报告都

[11] 《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》第三条第 5 款规定：

“更多责任

“a. 波斯尼亚和黑塞哥维那须承担对各实体商定的其他事项的责任；在《总框架协定》附件 5 至 8 中规定的责任；或根据波斯尼亚和黑塞哥维那各机构之间的职责分工属维护波斯尼亚和黑塞哥维那的主权、领土完整、政治独立和国际人格所必需的责任。必要时可设立更多机构来履行这些责任。

“b. 在本《宪法》生效后六个月内，各实体应开始谈判，以期在波斯尼亚和黑塞哥维那各机构的职责中列入其他事项，包括能源利用和合作经济项目。”

有详细记载。不幸的是，多迪克先生迄今没有回应任何讨论这一题目的邀请。我向所有其他当选方面发出邀请。

25. 自 9 月下旬以来，据称冠状病毒病(COVID-19)患者接受工业氧气而非医用氧气治疗的腐败丑闻不断发展，震惊了塞族共和国公众。对政府和公共卫生官员提出刑事指控以及在斯普斯卡共和国实际首都巴尼亚卢卡区举行大规模公众抗议[12、13]的同时，出现了最新事态发展，包括言论升级、加大力度阻止在塞族共和国境内实施国家和宪法、立法和行政行动，意图削弱波斯尼亚和黑塞哥维那国家。

26. 塞族共和国反对党尽管经常在被认为符合塞族人和塞族共和国国家利益的问题上支持执政联盟，但有时也警告，某些事情——如拟议的关于“和平解散”的会谈和目前旨在退出移交协议的行动——危及《和平总框架协定》，从而危及该实体迄今取得的所有成就。考虑到塞族共和国当局的立场是基于对《和平总框架协定》的故意曲解，这种评估是谨慎的。由于这些实体仅根据《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》而存在，因此这种旨在破坏该国稳定或瓦解它的政治冒险主义——即使只是口头上的——对塞族共和国和其他所有人都同样危险。

27. 塞族共和国退出波斯尼亚和黑塞哥维那宪法秩序，将产生几个直接影响，尤其是对布尔奇科特区即目前是 5+2 议程下唯一取得进展的领域，因为该区由塞族共和国和联邦共管，在波斯尼亚和黑塞哥维那机构内根据宪法秩序运作，包括塞族共和国宣布退出的机构，特别是该区收入所依赖的间接税务局。在这种情况下，布尔奇科特区实体间边界争端仲裁庭需要评估塞族共和国的这种行动是否严重违反《最后仲裁裁决》的条款。

28. 须知，在自《代顿和平协定》签署以来唯一一次类似的危机中，2001 年，克族人民议会(克族政党的伞式组织)试图在联邦内克罗地亚人占多数的地区宣布自治，但由于国际社会的果断反应而被阻止。对当前局势缺乏反应，将危及《和平总框架协定》，而波斯尼亚和黑塞哥维那的不稳定将产生更广泛的区域影响。作为这种回应的一部分，我准备履行我的责任。

29. 我们经常听多迪克先生说，他对冲突不感兴趣，没有什么值得塞族人、波什尼亚克族人和克族人为之流血；但若不对关于试图建立和提高塞族共和国军事能力的报道表示关切，将是我的失职。虽然还有待观察，但我希望能够将上述言论看作不仅是言论而已。

30. 10 月 14 日，和平执行理事会指导委员会(俄罗斯联邦除外)发表声明，重申包括波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队在内的职能机构的重要性，反对破坏稳定和分裂的言论，呼吁停止分裂威胁。指导委员会强调支持波斯尼亚和黑塞哥维那的主权、领土完整和宪法秩序。

[12] 自由欧洲电台/自由电台，“Thousands protest corruption in Bosnia’s Serbian entity”，2021 年 10 月 2 日。

[13] 《欧洲动态》，“Protesters go against Dodik after COVID-19 patients treated with industrial oxygen”，2021 年 10 月 4 日。

31. 进一步分裂和冲突的前景很真实。我强烈鼓励秘书长和安全理事会成员注意这一点。

32. 塞族共和国的政策已结出了果实，波斯尼亚和黑塞哥维那主要机构早在夏季宣布封锁之前就实际瘫痪了。这一点很明显，因为到 2021 年第四季度仍没有通过 2021 年国家一级的预算，波黑部长会议和波斯尼亚和黑塞哥维那议会的立法产出低于这些机构以往任何一届任期。

33. 在联邦内部，2014-2018 年任期的政府仍然存在，2018 年大选后没有任命新政府。由于两名部长去世和另一名部长辞职，政府部长也从 16 名减少到 13 名。由于克罗地亚主要政党克族民主联盟(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)表明立场，即在该党与波什尼亚克族主要政党民主行动党就选举改革达成协议之前，不批准任何任命，因此没有就任命新政府或空缺部长职位达成协议。在任何民主国家，通过组建政府来实现选民意愿，应是优先事项。

34. 自上次报告以来，双方的不同立场没有改变。6 月，民主行动党主席巴基尔 • 伊泽特贝戈维奇在给波斯尼亚和黑塞哥维那克族民主联盟主席德拉甘 • 乔维奇的一封公开信中表示，他们各自政党之间的谈判进程已到尽头，呼吁其他联邦政党和国际社会为这一进程作出贡献。7 月，曾多次表示即将就选举改革达成协议的乔维奇先生警告说，如不对《选举法》进行修改，2022 年大选就无法举行，示意可能出现抵制。

35. 在选举改革的背景下，在波斯尼亚和黑塞哥维那议会就选举改革机构间工作组的组成进行长期争论之后(主要是由于独立社会民主人士联盟和波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟反对波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会的参与)，工作组终于在 5 月成立。它由 14 名成员组成：8 名由波斯尼亚和黑塞哥维那代表院任命，3 名来自波斯尼亚和黑塞哥维那民族院，3 名来自波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议。工作组举行了八次会议，最近一次是在 7 月 23 日，迄今没有取得具体成果。

36. 甚至在恢复选举过程中的诚信和公众信任的技术改进这一关键问题上——包括民主制度和人权办公室在 2018 年大选后提出的建议以及通过法律实现民主欧洲委员会和反贪污问题国家小组早些时候提出的建议中的改进——在选举委员会组成、新技术引入、封闭与开放名单制、优惠配额、选民登记、提前投票、邮寄投票以及一系列其他问题上也存在分歧。

37. 与此同时，波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会就其《选举法》修正案倡议草案启动了自己的公共协商进程，之后于 9 月中旬向波斯尼亚和黑塞哥维那议会和其他相关利益攸关方、包括国际社会提交了一份综合提案。

38. 需要进行有限的宪法和选举改革，以执行欧洲人权法院的 Sejdić 和 Finci 及其他与选举有关的判决；这些判决仍未得到执行，有些已拖延了十多年。在选举改革过程中，有必要考虑波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院、欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室、反贪污问题国家小组和通过法律实现民主欧洲委员会关于选举诚信的建议。当局应避免采取会使欧洲人权法院判决的执行更艰难、或导

致进一步分裂的立法或政治步骤。要做到这一点，就需要参与该问题的所有各方继续对话，展示更多灵活，而非通常的“要么全有要么全无”的做法。

39. 出现了一些积极的发展。6 月 5 日，塞族共和国当局拆除了布拉图纳茨附近的孔耶维奇 • 波列村波什尼亚克族回返者法塔 • 奥尔洛维奇家族地产上建造的东正教教堂。这座教堂的拆除标志着奥尔洛维奇家族和其他人长达数十年的法律斗争的结束，其结局是 2019 年 10 月欧洲人权法院做出裁决，命令在 6 个月内将教堂从私人地产上移除。

40. 波斯尼亚和黑塞哥维那几位最近当选的市长开展互访，也令人鼓舞。5 月，萨拉热窝市市长本杰明娜 • 卡里-隆迪克(其他族，社会民主党(社民党))拜访了莫斯塔尔市市长马里奥 • 科尔迪奇(克罗地亚族，波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)。6 月，她正式拜访了巴尼亚卢卡市长德拉什科 • 斯塔尼武科维奇(塞族，民主进步党)，这是战后萨拉热窝市长首次访问巴尼亚卢卡。随后，斯塔尼武科维奇先生访问了图兹拉，会见了市长亚斯明 • 伊马莫维奇(波什尼亚克族，社民党)。尽管政治差异很大，但所有访问发出的信息都强调“翻开新的一页”，强调地方社区之间的合作和支持是可能的，同时为了所有公民的利益和波斯尼亚和黑塞哥维那更美好的未来，将政治或种族差异放在一边。

41. 8 月，黑塞哥维那-涅雷特瓦州议会通过了长期悬而未决的该州宪法修正案，确认塞尔维亚人的组成地位，塞尔维亚语和波什尼亚克语为官方语言，西里尔文为该州正式文字。这是执行联邦宪法法院 2018 年判决的第一步，该判决认为，黑塞哥维那-涅雷特瓦州、波萨维纳州和西黑塞哥维那州宪法的若干条款在这方面不符合《联邦宪法》，命令各议会进行相应修订。这无疑是一个积极发展，但黑塞哥维那-涅雷特瓦州通过的修正案并没有纳入宪法法院判决的所有方面，当局应努力全面执行。其他两个州仍有待进行必要的改动。

B. 高级代表在本报告所述期间的决定

42. 7 月 22 日，我的前任发布了颁布《波斯尼亚和黑塞哥维那〈刑法〉修正案》的决定。该决定于 7 月 27 日在《波斯尼亚和黑塞哥维那政府公报》上公布，7 月 28 日生效。

43. 不管围绕该决定的具体情况或对其反应如何，该决定旨在保护波斯尼亚和黑塞哥维那所有民族和社区以及灭绝种族和战争罪的所有受害者和幸存者，并不限于在该国战争期间犯下的灭绝种族和战争罪。《刑法》修正案适用于根据 1945 年 8 月 8 日《伦敦协定》所附《纽伦堡法庭宪章》、前南斯拉夫问题国际法庭、国际刑事法院或波斯尼亚和黑塞哥维那一个法院最终裁定的任何灭绝种族罪或战争罪。

44. 此外，《刑法》修正案也符合欧洲联盟理事会 2008 年 11 月 28 日关于通过刑法手段打击某种形式和表现的种族主义和仇外心理《框架决定》(2008/913/JHA)，该决定要求欧洲联盟成员国将此类行为定为犯罪。所有西巴尔干国家都根据《框架决定》通过了立法，但波斯尼亚和黑塞哥维那除外，该国最迫切需要此一立法。

45. 对于修正案存在许多误解和误导性评论，认为其只适用于单一的具体罪行，或其指控或以其他方式针对某一特定民族；但情况绝非如此。我鼓励波斯尼亚和黑塞哥维那议会与民间社会合作，就这些修正案组织公开讨论和辩论，并在必要时考虑进一步的修正案。就民间社会的过去和观点进行广泛和公开的对话，对于和解也至关重要。

C. 对《和平总框架协定》的挑战

46. 如前所述，在报告所述期间，《和平总框架协定》不断面临挑战，波斯尼亚和黑塞哥维那的领土完整因分离或解体而面临诸多威胁，最常见的威胁来自波斯尼亚和黑塞哥维那主席团塞族成员兼独立社会民主人士联盟主席米洛拉德·多迪克，[14]、[15]、[16]、[17]、[18] 他还继续否认斯雷布雷尼察的灭绝种族事件，[19]、[20] 美化被定罪的战犯。[21] 多迪克的政党即独立社会民主人士联盟发起了一场网络宣传活动，宣传“和平解散”，这种言论正在破坏稳定，因其渗透到社会中，毒害族群之间的关系。

塞族共和国《关于高级代表颁布〈波斯尼亚和黑塞哥维那刑法〉修正案法的决定不适用法》

47. 《关于高级代表颁布〈波斯尼亚和黑塞哥维那刑法〉修正案法的决定不适用法》专门针对整个有关决定，未与高级代表过去或未来的决定正式挂钩。然而，

[14] 7 月 23 日，多迪克先生在新闻发布会上说：“我认为，在宣布所有这些他们要强加的内容之后，塞族共和国应该下定决心，坚决坚持独立道路”。

[15] 8 月 4 日，多迪克先生在 Prva 电视台访谈时说：“我们最后必须说，不可能一起共处，我们必须分开，就是找到一种方式，作为单独的主体存在，和平相处。我认为，唯一的解决办法是我们分开，在波斯尼亚和黑塞哥维那创建三个独立国家，在国际法范围内存在。如果我们是独立国家，这意味着比目前更高程度的和平保障。这是尚不明确的局面，积累了一定的不满，从而最终产生一些活动”。

[16] 9 月 9 日，多迪克先生在 RTRS “Pečat”上说：“我认为和平解散是这里能发生的最好的事情。创建分开的独立国家，并根据国际法和国际义务防止这些国家相互开战。我不会放弃这个想法，因为我从一开始就参与其中。因此，我认为自 1 月 9 日以来，塞族共和国应该是一个独立的国家”。

[17] 9 月 25 日，多迪克先生在波斯尼亚杜比察的新闻发布会上说：“我将要求拒绝高级代表强加的所有决定，要求我们回到原始的《代顿协定》，如非如此，那就在未来六个月内回到[塞族共和国国民]议会，让我们宣布独立”。

[18] 7 月 23 日，多迪克先生在新闻发布会上说：“我认为我们应该拒绝这项[高级代表的决定]，禁止波斯尼亚和黑塞哥维那法院和检察官办公室在塞族共和国境内的活动，拒绝其管辖权，通过我们的安全系统保卫塞族共和国，防止任何人试图在这里行动。拒绝国家调查保护局在塞族共和国境内的活动，拒绝任何人遭波斯尼亚和黑塞哥维那当局起诉的可能性，并将塞族共和国的司法系统与迄今存在的系统分开。我认为，在宣布所有这些他们要强加的内容之后，塞族共和国应该下定决心，坚决坚持独立道路”。

[19] 7 月 22 日，多迪克先生在 RTRS 上说：“我已经收到并阅读的这份长达 1 200 页的报告毫无疑问指出了一件事，那就是灭绝种族一词不能放在斯雷布雷尼察之前，因为它从未发生过”。

[20] 8 月 12 日，*Vijesti* 援引多迪克先生：“我绝对会选择进监狱，也不会承认没有发生的事情，也即所谓的斯雷布雷尼察灭绝种族事件”。

[21] 6 月 8 日，多迪克先生在新闻发布会上说：“我认为姆拉迪奇将军直接成为了传奇，因为塞尔维亚人民知道，如果没有他的指挥和他留在军队中的精神，我们的人民将遭受更多苦难”。

该法所附的解释清楚地表明，其背后的理由超越了这一具体决定，广泛质疑高级代表颁布立法的授权和权力；这再次反映了塞族共和国的长期政策，在此也即挑战《和平总框架协定》附件 10 和安全理事会相关决议赋予高级代表的授权和权力。高级代表的地位和权力来自《和平总框架协定》和国际法，因此不属于各实体的职权范围。这些实体不能就这些事项采取法律行动。具体而言，塞族共和国国民议会通过该法，违反了该实体根据《和平总框架协定》附件 10 和安理会依照《宪章》第七章通过的各项决议所承担的承诺和义务。

48. 此外，该法规定，塞族共和国主管机构不得与波斯尼亚和黑塞哥维那主管机构合作，企图阻止《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》修正案本身在塞族共和国境内适用。经高级代表决定修正的《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》适用于波斯尼亚和黑塞哥维那全境，一个实体不得通过法律行动阻止在其境内适用国家一级立法。这些措施不属于各实体的职权范围，而是属于波斯尼亚和黑塞哥维那议会的职责范围，关于修正案是否符合《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》的任何争议，完全属于波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的管辖范围。塞族共和国通过该法，表明其意在破坏波斯尼亚和黑塞哥维那国家宪法秩序和主权。根据该《宪法》，各实体必须完全遵守《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》和该国机构的决定，包括适用于波斯尼亚和黑塞哥维那全境的国家法律和国家司法机构的决定。

49. 尽管塞族共和国民族委员会中的波什尼亚克族核心小组就该法的通过提出了保护波什尼亚克族重要民族利益的请求，但 9 月下旬，塞族共和国宪法法院驳回了请求，该法生效。

三. 欧洲联盟波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团

50. 波斯尼亚和黑塞哥维那目前局势动荡，凸显了欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团在维护和平与安全方面的重要作用，这使我的办事处和其他国际组织能够完成各自任务。特派团知名度很高，也让许多公民放心，他们现在比以往任何时候都更觉得有国际军事存在更安全。

51. 欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团的非执勤任务(支助波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队的集体和联合训练)至关重要，但同样重要的是，该特派团应保留其执勤任务以及在形势需要时在短时间内部署部队的能力。必须指出，多年来，特派团的国际军事存在已从数万名士兵减少到如今不足 1 000 人，这在很大程度上是由于国防改革和建立单一的波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队，使该国能够在维护和平与安全方面发挥主导作用。如果波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队分裂成两支或更多的军队，则需要重新评估国际军事存在的水平。

四. 高级代表办事处的未来

52. 自 2017 年以来，高级代表办事处的预算总额被“冻结”在同一水平。“冻结预算”一词有些误导，因为它没有计入每年增加的费用，而这反过来又会减少每

年的可用收入。还有不支付方以及减少捐助方的问题。因此，业务收入逐年减少约 7%。

53. 随着时间的推移，本组织面临预算和工作人员的大幅削减，但余下的任务并没有相应减少。随着预算的减少，在不削减关键专长的情况下，进一步降低费用就更加极度困难。对于像高级代表办事处这样依赖人力资本、机构记忆、专长和长期联系网络的组织而言，减员带来了更大的风险。

54. 此外，鉴于当前的动态和未来的挑战，高级代表办事处必须保持推动国家前进并最终脱离国际监督的有效能力。为实现这一目标，资源必须跟上任务，本组织必须得到政治和财政支持，而关于波斯尼亚和黑塞哥维那的政策考虑是评估办事处未来资源需求的依据。为实现本组织的目标，应考虑临时增加预算。在当前危机之后的理想情况下，办事处必须执行其临时任务，能够采取行动在适当时候以更积极的方式适时实施 5+2 议程。

五. 提交报告时间表

55. 本报告依循安全理事会第 1031(1995)号决议要求的定期提交报告并转递安理会这一惯例提交。秘书长或任何安理会成员如需补充信息或澄清，我随时愿意提供。计划在 2022 年 4 月向秘书长提交下次定期报告。

附文

一. 关闭高级代表办事处之前需落实的五个目标和两个条件

A. 各项目标的进展情况

1. 和平执行理事会指导委员会在 2008 年确立了关闭我的办事处所需的五个目标和两个条件，当时的预计是，波斯尼亚和黑塞哥维那领导人将承担履行“5+2 议程”的责任，以显示他们政治上的成熟和推动波斯尼亚和黑塞哥维那朝着其自行宣布的欧洲-大西洋一体化目标迈进的承诺。正如先前的报告所充分陈述的那样，情况并非如此，现在是考虑由包括我的办事处在内的国际社会更多参与推动该议程的时候了。目前，除了布尔奇科特区继续取得进展外，当局没有努力实施 5+2 议程，在许多情况下，当局积极活动反对该议程。根据本报告主要部分描述的事态发展，很快取得进一步进展的前景黯淡。

B. 国家和国防财产

2. 我的办事处继续监测与国家和国防财产问题有关的重大事态发展，并呼吁通过国家一级关于国家财产的全面立法。此类立法应完全符合《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》确立的法律原则和波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的相关裁决。不幸的是，在本报告所述期间，在 5+2 议程所界定的这一问题的可接受和可持续解决方面没有取得实质性进展。

3. 相反，关于计划和正在进行的塞族共和国和塞尔维亚之间的联合基础设施项目，包括在德里纳河上建造水电站和在特雷比涅镇附近建造一个机场，这方面出现了许多事态发展和媒体报道。正如上一份报告所详述，这些项目与国家财产问题有关，因为相关的公共财产和自然资源可能受到禁止处置国家财产的限制。

4. 波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院发布了几项裁决，明确澄清波斯尼亚和黑塞哥维那国家，特别是波斯尼亚和黑塞哥维那议会，拥有规制国家财产问题的专属权力——国家财产包括前南斯拉夫社会主义联邦共和国和前波斯尼亚和黑塞哥维那社会主义共和国的资产，以及农地以及河流和湖泊等公益物。

5. 今年 5 月，在公告的为所计划的三座水电站中的第一座奠定基石的仪式上，当时的波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表瓦伦丁·因兹科写信给塞族共和国总理和塞尔维亚总理，重申——尽管不可否认外国直接投资的好处——但在进行之前必须考虑到悬而未决的宪法争端，所有已开展或计划的活动都必须完全符合《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》和波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的裁决。原则上，澄清和解决有关法律问题，这必须是妥善规划和实施资本投资和基础设施项目的前提。法治要求所有各方和各利益攸关方尊重和执行波斯尼亚和黑塞哥维那所有现行法律以及波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的裁决。尽管存在上述通信以及专家、政界人士和民间社会表达的关切，但仍按公告进行了奠基仪式。

6. 7 月，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院对一起与建造这三座水电站有关的案件的可受理性和案情作出了部分裁决(案件编号：U-16/20)。这一申请由波斯尼亚

和黑塞哥维那代表院的 24 名议员提交，并根据波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院已有判例断言，塞族共和国违反了波斯尼亚和黑塞哥维那国家的宪法权力限，因为塞族共和国政府发布的特许权决定和缔结的相关合同构成处置国家财产的行为。法院在其裁决中承认存在宪法争议，并命令波斯尼亚和黑塞哥维那特许权委员会以联合特许权委员会的身份，在不晚于裁决发布之日起三个月内解决波斯尼亚和黑塞哥维那与塞族共和国之间因授予特许权而产生的争端。

7. 除有关国家财产的裁决外，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院于 9 月 23 日就审查塞族共和国《森林法》具体条款合宪性这一案件作出了另一项裁决。最高法院认定，“归共和国所有”这一有争议的条款不符合《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》，因为被界定为波斯尼亚和黑塞哥维那国家财产的森林和林地是公益物，专属波斯尼亚和黑塞哥维那议会管辖。为了避免对整个法律的适用提出质疑并从而可能危及作为公益物和重要自然资源的森林的管理和保护，该裁决没有废除违宪的条款。但法院命令塞族共和国国民议会在裁决发布后六个月内将相关条款与《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》协调一致。

C. 布尔奇科特区

8. 布尔奇科特区监督员和高级代表办事处继续在特区促进善治、反腐败措施、基础设施建设和私营部门的发展，以推动波斯尼亚和黑塞哥维那独特的一体化、多种族社区朝着实现最终裁决的目标迈进。

9. 该特区实施了与改革有关的旨在确保向非政府组织部门提供透明、公平和择优支持的法律：《社团和基金会法》，以此表明需要进行积极的变革；以及在最近成立布尔奇科特区少数民族委员会之后实施的少数民族权利保护法，使布尔奇科特区的立法框架与欧盟标准相协调。

10. 布尔奇科特区还设立了 2018 年通过的立法中设想的预防腐败和协调反腐败活动办公室(反腐败办公室)。作为其高效和基于国际标准行动的先行步骤，布尔奇科特区政府于 9 月份与美利坚合众国国务院国际麻醉品和执法事务局签署了反腐败合作谅解备忘录。相应地，布尔奇科特区议会通过了监督《预防利益冲突法》实施的委员会的内部组织准则，该委员会于 10 月中旬开始运作。

11. 在布尔奇科特区监督员的持续支持下，布尔奇科特区议会在 4 月份废除了 2020 年通过的对《警察法》修正，这些修正条款被视为对专业警务的政治干预。此外，议会代表先前以紧急程序通过立法从而完全失去透明的做法实际上导致了上述问题，2020 年 12 月上任的新一届议会停止了这种做法。2021 年春天，任命了反对派代表参加议会委员会，进一步加强了立法工作的透明度。

12. 9 月，布尔奇科特区财政局通过在高级代表办事处的政治支持下发起的国际货币基金组织(基金组织)技术援助计划，承担了改善对国有企业财务监督的任务。这一举措是尊重新《预算法》所载的财政纪律和透明度原则的表现，议会于 10 月 6 日纳入进程的 2022 年预算草案适用了该法律。这一新的《预算法》将使该预算能够在年底前获得通过，这一最后期限十年来未曾得到遵守。

13. 特区当局还完成了法律文件，以根据国家一级的法律，将特区对输电设施的所有权转让给 TRANSCO。这一转让也将确保国家能够继续维护和升级这一关键的电力传输基础设施，从而有助于布尔奇科的电力供应安全。10 月，议会启动了为布尔奇科通过新电力法的进程，这将使该特区的法律与国家法律完全一致，并为 2022 年在该特区上线的可再生能源和能源效率法律创立框架。

14. 交通基础设施项目已被特区当局列为优先考虑的项目，以刺激企业发展。6 月，布尔奇科特区领导层作为东道方举行了波斯尼亚和黑塞哥维那通信和交通部长与克罗地亚海洋事务、交通及基础设施部长之间的会议，会上就连接布尔奇科特区和克罗地亚古尼亚的至关重要的布尔奇科-古尼亚大桥的短期和长期解决方案达成了一致。短期内，将对现有的大桥将进行修缮，此工程将于 2022 年春季开始，而长期计划则预计在本世纪末之前修建一座新桥，用以缓解布尔奇科镇中心的交通拥堵。

15. 也是在 6 月，布尔奇科成立了一个工作组，以在 12 月中旬之前敲定横贯东西和横贯南北并在特区内相交的高速公路路线。此外在 8 月，启动了布尔奇科港口现代化项目的实施工作。这些连通性举措的共同结果是，在未来几年内，布尔奇科特区将成为波斯尼亚和黑塞哥维那可进入西巴尔干和欧洲联盟市场的区域交通枢纽。

16. 布尔奇科为改善商业环境而采取的公私合作举措加大了基础设施发展的拉动作用，这方面已初见成效。今年 5 月，议会核准通过与总部设在奥地利的斯图登集团的分支斯图登全球公司达成的一项特别协议而处置特区的财产，用于建设一个经济商业区，预计该经济商业区在 5 年内将带来 220 个就业机会和 1 000 万欧元的投资。该商业区将促进统包投资，从而压缩特区内新的私营部门举措的启动时间。

17. 虽然塞族共和国代表对国家一级机构的封锁没有严重影响布尔奇科特区行政和立法机构的工作，但需要波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议批准两个基础设施项目的国际金融组成部分，这意味着定于 2021 年第四季度和 2022 年第二季度的启动日期可能会推迟。

18. 布尔奇科特区被排除在通过基金组织为减轻 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行经济后果于 8 月份向波斯尼亚和黑塞哥维那分配特别提款权所实现的财政援助的分配之外，因为这需要国家一级机构做出决定。9 月份，布尔奇科特区议会通过了一项决议，除其他外，呼吁建立一个系统的机制，使特区始终与各实体一起被纳入国际金融机构提供的预算支持援助，这将符合各实体遵守最终裁决的要求。

19. 虽然在改革方面正在取得进展，但布尔奇科特区监督员的持续参与以及高级代表办事处与国际社会合作提供的专家协助支持，对于完成改革以实现最后仲裁裁决所规定的可持续地位仍然至关重要。

D. 财政可持续性

20. 我的办事处继续跟踪、分析和报告与财政可持续性有关的动向和立法行动，包括监测并向和平执行理事会指导委员会报告波斯尼亚和黑塞哥维那间接税务局理事会(我的一名工作人员是其中唯一的国际社会代表)和波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会的活动。这两个机构的趋势继续引发关切，使人担忧各级政府、特别是国家一级政府是否有能力确保各级政府机构不受阻碍地运作和履行宪法和法律义务。

21. 波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会只举行了一次会议。《2022-2024 年财政平衡和政策总体框架》仍未完成，这一事实使及时编制和通过 2022 年国家预算面临风险。财政委员会不仅受到塞族共和国封锁的影响，而且还成为塞族共和国破坏国家职能政策的工具，其手段是剥夺国家机构充分履行其宪法和法律责任所需的资金。这些策略包括推迟国家一级的预算进程，将国家机构的资金限定在远远低于其履行义务之所需范围，以及剥夺国家在波斯尼亚和黑塞哥维那得到的国际财政援助中的份额。

22. 我的办事处还继续关注与单一间接税制及其体制结构有关的动向，包括波斯尼亚和黑塞哥维那间接税务局理事会的活动。理事会举行了三次常会和两次电话会议，最终通过了截至 2021 年底的季度间接税收分配系数和 2021 年上半年的实体间债务结算。尽管理事会这方面的法规得到了更大程度的遵守，但其他长期存在的问题仍然没有解决。一个例子是根据 2015 年波斯尼亚和黑塞哥维那法院的裁决，间接税务局欠塞族共和国的 3 000 万可兑换马克债务尚未偿还。

23. 塞族共和国试图从间接税务局公共收入账户强制执行债务，造成对所有间接税收受益者(包括两实体和布尔奇科特区以及增值税退税受惠者和海关保险储户)造成财务损害，促使波斯尼亚和黑塞哥维那法院将此举暂停到 2022 年 6 月，以便有时间寻找别的执行办法。到目前为止还没有找到解决方案。另一个长期存在的争议涉及用于公路和道路建设的公路通行费累积收入储备(超过 1.5 亿可兑换马克)的分配方式。

24. 不解决这些问题和类似的问题影响到单一间接税制及其国家一级体制结构的顺畅运作以及对其的信心。更有甚者，这为塞族共和国提供了质疑国家管理间接税的权限和鼓吹将这一权力归还各实体提供了托辞。如果这样做，这种行动将使过去 25 年来最重要的改革之一倒退，而这项改革保障了的宏观经济稳定，从而保障了波斯尼亚和黑塞哥维那的总体政治稳定。

25. 我的办事处继续关注与波斯尼亚和黑塞哥维那财政稳定有关的其他事态发展，包括与作为波斯尼亚和黑塞哥维那货币和金融部门稳定守护者的波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行有关的事态发展。

26. 自波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行 1997 年成立以来，波斯尼亚和黑塞哥维那主席团首次未能在中央银行管理委员会现任成员于 8 月 11 日任满之前任命的新成员。8 月 10 日，即将离任的管理委员会一致认为，在任命新的委员会成员之前，有必要确保波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行不受阻碍地履行其法律角色、职

责和职能。委员会的立场基于波斯尼亚和黑塞哥维那立法中规定的公务连续性的法律原则。8 月 31 日，波斯尼亚和黑塞哥维那主席团主席热利科·科姆希奇(民主阵线(民阵))就这一悬而未决的任命问题召集一次波斯尼亚和黑塞哥维那主席团会议。然而，由于主席团成员米洛拉德·多迪克——根据塞族共和国国民议会 7 月 30 日的结论行事——对拟议的任命决定投了反对票，因此没有就其通过达成必要的共识。

27. 我继续就此事向国际伙伴通报所有进展情况。我还公开赞扬了波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行从整个国家的最高利益出发履行其宪法和法律义务，并强调，保持其连续性和独立于政治对波斯尼亚和黑塞哥维那的总体稳定和发展至关重要。

E. 与法治有关的问题

28. 如果不从根本上改变维护司法人员廉正的办法，法治及其观念就不可能得到改善。在这方面，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议于 6 月通过了波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会法修正案，旨在解决利益冲突、纪律责任以及任命决定的合法性和透明度等问题。修正案正在等待波斯尼亚和黑塞哥维那议会的审议。

29. 7 月，高级司法和检察委员会纪律小组宣布了对波斯尼亚和黑塞哥维那首席检察官的降级处罚，因其未能执行该委员会关于采用案件随机分配制度的决定，并且未能确保按照法律规定进行工作人员审查。9 月，二审纪律小组确认了这一制裁，但仍可向高级司法和检察委员会全体成员提出上诉。与此同时，波斯尼亚和黑塞哥维那首席检察官仍在职。

30. 8 月，高级司法和检察委员会纪律小组宣布了对波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院院长公开警告的处罚，因为他在波斯尼亚和黑塞哥维那情报安全局局长在同一法院受审期间与其进行社交接触，以及在申请职位时提供虚假信息。10 月，他在上诉中被判无罪。

31. 2014 年通过了一项设立打击腐败和有组织犯罪的特别检察官和法院部门的联邦法律，但该法律仍未得到执行。

F. 战争罪案件

32. 6 月 8 日，刑事法庭余留事项国际处理机制上诉分庭确认了前南斯拉夫问题刑事法庭早些时候对前塞族共和国军事指挥官拉特科·姆拉迪奇的初审判决，罪名是灭绝种族、危害人类罪和违反战争法或战争惯例行为，包括恐吓萨拉热窝平民近四年以及 1995 年在斯雷布雷尼察杀戮 8 000 多名穆斯林男子和男童。该分庭还重申先前作出的终身监禁判决。此后不久，塞族共和国政府设立的一个委员会发表了一份报告，称塞族共和国部队在斯雷布雷尼察所犯罪行不构成灭绝种族。

33. 6 月 30 日，在前南斯拉夫问题国际法庭上诉分庭下令重审后，刑事法庭余留事项国际处理机制将塞尔维亚共和国前国家安全局局长约维察·斯塔尼希奇及其下属弗兰科·西马托维奇定罪，罪名包括违反战争法或战争惯例犯下伙同谋杀罪和危害人类罪，以及在塞族部队 1992 年 4 月接管波斯尼亚沙马茨镇后犯下驱逐、强迫转移和迫害罪，构成危害人类罪，并分别判处 12 年监禁。这一裁决是邻国

塞尔维亚的国家官员首次因在波斯尼亚和黑塞哥维那领土上所犯罪行而被定罪。9 月，检方和辩方都提出了上诉。

34. 巴尼亚卢卡地区检察官办公室于 2021 年早些时候暂停处理几起与 1993 年毁坏该市 6 座清真寺有关的案件，突显了密切监测战争罪起诉工作的必要性。依照波斯尼亚和黑塞哥维那战争罪战略，这些案件已从波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室移交给塞族共和国。然而，并未按照此类移交目的进行更高效的诉讼，相反，这些案件被暂停处理，所引述的原因是超出了自 1993 年起生效的《南斯拉夫社会主义联邦共和国刑法》规定的 15 年诉讼时效。7 月，国家一级司法机关将案件发回波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室和波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院处理。

35. 8 月，被波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室以在斯雷布雷尼察实施种族灭绝的罪名起诉并下令监禁至其审理结束的塞族共和国前军队团指挥官兼塞族共和国退伍军人协会主席米洛米尔・萨夫契奇逃出波斯尼亚和黑塞哥维那管辖区，这表明有必要在起诉战争罪方面开展国际合作。此类案件通常涉及嫌疑人潜逃到邻国——在本案中，可能逃到塞尔维亚，尽管塞尔维亚官员否认了这一说法——嫌疑人同时拥有塞尔维亚公民身份，且该国不因战争罪案件引渡本国公民。虽然现有协议应确保这些国家提出起诉，但近年的若干已知案件并未产生法律后果。

36. 不久之后，9 月，一名前联邦高级警官在塞尔维亚被捕，被控于 1993 年和 1994 年在波斯尼亚和黑塞哥维那的戈拉日代对战俘犯下战争罪。这是塞尔维亚最近一次以被控在波斯尼亚和黑塞哥维那犯罪为由逮捕了一些波斯尼亚和黑塞哥维那国民的行动，波斯尼亚和黑塞哥维那外交部发布了一项建议，建议 1992 至 1995 年的波斯尼亚和黑塞哥维那国防人员不要前往塞尔维亚。

G. 否认战争罪

37. 7 月 28 日，《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》修正案生效，将否认灭绝种族以及否认国际法庭或波斯尼亚和黑塞哥维那法院裁定的所有其他违反国际人道法行为的做法定为刑事犯罪。修正案还将美化被裁定战犯的行为定为刑事犯罪。近年来，波斯尼亚和黑塞哥维那否认灭绝种族和美化被定罪战犯的行为过于频繁，对社会造成了毁灭性影响。这些修正案是前高级代表在波斯尼亚和黑塞哥维那议会试图通过类似立法未果后颁布的，作为应对这一令人遗憾趋势的反制措施。修正案符合关于以刑法打击某种形式和表现的种族主义和仇外心理的 2008 年欧洲联盟框架决定(2008/913/JHA)。

二. 波斯尼亚和黑塞哥维那的国家一级机构

A. 波斯尼亚和黑塞哥维那主席团

38. 波斯尼亚和黑塞哥维那当前政治危机在波斯尼亚和黑塞哥维那主席团内表现得最明显，主席团完全不像一个集体国家元首。多迪克先生与另外两名成员科姆希奇先生和舍菲克・扎费罗维奇(民主行动党)在所有国家一级事项上持续存在

立场分歧，这一分歧在波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表决定颁布《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》修正案后加剧。从那时起，多迪克先生不出席会议或出席会议并投票反对所有议程项目，以此阻碍主席团的工作和(或)决策。

39. 9 月，科姆希奇先生以波斯尼亚和黑塞哥维那主席团主席的身份(7 月根据定期轮换制度接替多迪克先生)在联合国大会发表讲话，此后矛盾加剧。科姆希奇先生在讲话中重点述及他眼中的波斯尼亚和黑塞哥维那政治危机，以及他所称的与塞尔维亚和克罗地亚等邻国关系欠佳、领土完整受到威胁以致局势不稳、选举改革旨在促进族裔原则而非公民原则，他呼吁联合国保护波斯尼亚和黑塞哥维那人权。多迪克先生曾试图阻止科姆希奇先生出席联合国大会并发表讲话，称其只能以私人身份出席，因为没有得到波斯尼亚和黑塞哥维那主席团的核准。多迪克先生指控科姆希奇滥用职权，虚假陈述波斯尼亚和黑塞哥维那局势；他还指责联合国秘书长，指控其允许科姆希奇先生出席是为波斯尼亚和黑塞哥维那解体埋下了隐患。[22]

40. 多迪克先生同样批评波斯尼亚和黑塞哥维那常驻联合国代表斯文•阿尔卡拉伊参加联合国安全理事会 5 月会议及其在会上的言论，以及波斯尼亚和黑塞哥维那外交部长比塞拉 • 图尔科维奇(民主行动党)参加安理会 6 月会议。阿尔卡拉伊先生在发言中祝贺刑事法庭余留事项国际处理机制的工作并批评塞尔维亚窝藏被定罪的战犯。随后，多迪克先生指示波斯尼亚和黑塞哥维那所有塞族大使只与波斯尼亚和黑塞哥维那主席团塞族成员协调活动，忽略波斯尼亚和黑塞哥维那外交部的指示。

41. 不出所料，波斯尼亚和黑塞哥维那主席团只举行了两次例会，一次在 7 月，第二次在 8 月下旬，同时举行了次数不详的若干紧急和特别会议。即使在整个政治危机期间，主席团保持了常规礼宾活动，接待官方外交代表团并进行一些正式外事访问。

42. 6 月，主席团通过了 2021 年波斯尼亚和黑塞哥维那机构和国际义务预算，并得出结论要求波斯尼亚和黑塞哥维那议会拨款，用于为国家一级警察机构和波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队成员加薪。然而，该预算在波斯尼亚和黑塞哥维那议会仍然陷入僵局。2022 年预算的编制和提交亦无动静，该预算应在 2021 年结束前通过。

B. 波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议

43. 到 7 月底，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议定期举行了会议，在本报告所述期间举行了九次例会和九次特别会议。然而，自 7 月 22 日以来，没有举行例会，

[22] 2021 年 9 月 20 日，多迪克先生在巴尼亚卢卡塞族共和国广播电视台举行的记者招待会上说，“因此，我传达的信息是，如果秘书长先生允许[科姆希奇先生]发表讲话，那么他也将为这个波斯尼亚和黑塞哥维那的棺材打进一颗钉子，因为他非法、未代表波斯尼亚和黑塞哥维那亦未履行波斯尼亚和黑塞哥维那宪法程序地仅给一方机会，此人应作为平民发言，代表个人立场，发言者想无视一切，甚至糊弄和欺骗联合国大会这一世界最高机构”。可查阅：https://lat.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=446194。

部长会议被塞族共和国不出席和不参与国家一级决策的政策所挟持。部长会议只通过了一项新法律和对《波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会法》的修正案，后者源自欧洲联盟委员会关于波斯尼亚和黑塞哥维那加入欧盟申请的意见。

44. 部长会议没有就启动波斯尼亚和黑塞哥维那间接税务局新局长甄选程序达成协议，亦未就有关国内产品保护、签证要求和其他问题的决定取得共识。虽然部长会议的上一次会议通过了关于宣布 7 月 11 日——1995 年斯雷布雷尼察灭绝种族周年纪念日——为波斯尼亚和黑塞哥维那哀悼日的决定，但部长会议未能商定和发布这一声明。

45. 6 月，在没有确定 2021 年国家一级预算的情况下，部长会议通过了 2021 年第三季度临时筹资决定。鉴于该决定在 9 月 30 日到期且有迹象表明塞族共和国将接管波斯尼亚和黑塞哥维那机构中来自塞族共和国的塞族人的款项支付，再加上部长会议持续受阻，我于 9 月 24 日致信部长会议主席和副主席，敦促他们从速为 2021 年第四季度通过一项决定。在 9 月 28 日举行的紧急会议上，部长会议一致通过了上述决定，确保波斯尼亚和黑塞哥维那各机构到 2021 年底不间断获得资金。

46. 10 月，波斯尼亚和黑塞哥维那国防部长西费特・波季奇(波什尼亚克族，民主阵线)在波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队与塞尔维亚武装部队原定在巴尼亚卢卡附近 Manjač 山开展的联合军事演习开始前不久推迟了演习。在推迟演习时，波季奇先生引述的理由包括近期 COVID-19 病例激增和波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队疫苗接种率低、没有通过 2021 年波斯尼亚和黑塞哥维那预算和 2021 年相应国防预算以及因此缺乏演习资金。

47. 多迪克先生批评了这一举动，称只有波斯尼亚和黑塞哥维那主席团才能推迟其授权的演习并呼吁罢免波季奇先生。同一天，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议主席佐兰・泰盖尔蒂亚(独立社会民主人士联盟)发布了一项关于罢免波季奇先生的决定。这一决定必须得到波斯尼亚和黑塞哥维那议会两院的批准，而这几乎毫无可能。

48. 波季奇先生应波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队联合参谋长的要求推迟但未取消演习，这符合波斯尼亚和黑塞哥维那主席团的决定，即如果联合演习改期到 2021 年晚些时候，则在 2021 年组织演习。

C. 波斯尼亚和黑塞哥维那议会

49. 波斯尼亚和黑塞哥维那议会自 2018 年大选后启动以来，受到该国连续政治危机的影响最大。这导致其运作欠佳，无法行使立法职能，而立法职能是《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》设想的最重要职权之一。塞族共和国各方持续抵制或阻碍国家机构的决策，致使局势极大恶化。

50. 在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院只举行了五次例会，最近一次是在 9 月 20 日，没有塞族共和国的代表参加。波斯尼亚和黑塞哥维那民族院只举行了三次例会，最近一次是在 7 月初。立法产出仍然不佳，只通过了 1 项

新法律和 2 项现行法律修正案。波斯尼亚和黑塞哥维那民族院否决了波斯尼亚和黑塞哥维那代表院之前通过的 3 项法律,代表院否决了政党代表提出的 5 项法律。

51. 两院的议程项目主要是不同代表提出的几乎没有机会通过的立法倡议，这在一定程度上是为了填补波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议立法提案匮乏造成的空白。4 月下旬，这一情况导致反对党提出对部长会议的不信任动议，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院否决了该动议。

52. 4 月，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院再次任命弗拉乔 • 罗吉奇为波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会的克族成员。7 月，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院通过了波斯尼亚和黑塞哥维那主席团提议的 2021 年国家一级预算，但迄今代表院没有进行二读。波斯尼亚和黑塞哥维那民族院尚未审议这一问题。

三. 波斯尼亚和黑塞哥维那联邦

53. 任期为 2014-2018 年的联邦政府仍以看守身份存在,2018 年大选后没有任命新政府。自 2020 年以来，联邦总理法迪尔 • 诺瓦利奇(民主行动党)和副总理兼财政部长耶尔卡 • 米利切维奇(克族民盟)因涉入 COVID-19 大流行早期具有争议的 100 台呼吸机采购事件而被刑事起诉。诺瓦利奇先生被控滥用权力、以权谋私、洗钱和伪造文件，而米利切维奇先生则被控玩忽职守。两人都提出无罪抗辩。

54. 尽管如此,联邦政府定期开会,举行了 22 次例会。联邦议会两院不常开会,代表院只举行了五次例会，民族院只举行了三次。在立法产出方面，只通过了 3 项新法律和 3 项现有法律修正案。

55. 两院的主席团仍然不完整，在 2019 年 6 月议会多数派重组后，代表院未能任命一名新的塞族副议长，而民族院自 2018 年大选后首次会议以来没有任命塞族副议长。

A. 任命联邦证券委员会成员

56. 联邦代表院和联邦民族院分别于 7 月和 9 月通过了关于任命联邦证券委员会成员的决定，从而确定了这些任命，该委员会负责监管联邦资本市场。在征得副总统米兰 •杜诺维奇(民主阵线)和梅莉卡 •马穆贝戈维奇(民主行动党)的同意后，联邦总统马林科 • 查瓦拉(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)于 5 月下旬向联邦议会提交了提案。

57. 由于成员任期届满和退休，自 2018 年以来，证券委员会在 5 名成员中仅有 3 名到位的情况下运作，自 2019 年 11 月以来只有 2 名成员，导致该委员会没有达到决策所需的法定人数。民族院在 5 月初否决了关于任命的一项早先提案。当民族院在 9 月通过提案时，社会民主党(社民党)议员批评拟议候选人不具备所需的专业资格，并具有政治关联性。

B. 联邦宪法法院任命仍然未决

58. 联邦总统仍未能与副总统商定任命联邦宪法法院 4 名空缺法官，这严重阻碍了法院及其重要国家利益小组行使宪法职责。法院仅有 5 名现任法官开展工作，而《联邦宪法》规定的法官人数为 9 人。5 名现任法官必须全体出席才能达到法定人数，而各项裁决需要一致通过。这一情况意味着重要国家利益小组完全无法运作，因为该小组目前只有 4 名现任法官，没有达到法定人数。

59. 自 2 名法官于 2015 年和 2016 年退休以及另 2 名法官于 2019 年 6 月退休以来，填补该法院空缺职位的进程一直继续。2019 年 10 月，高级司法和检察委员会根据 2019 年 2 月公布的空缺，向联邦总统和副总统提交了 3 名空缺法官的候选人，并于 2021 年 2 月提交了第 4 个职位的拟议候选人。查瓦拉先生拒绝推进任命工作，这一进程依然停滞不前。如果联邦总统和副总统最终决定将提名转交联邦议会，所有 4 名法官都可以获得任命，联邦宪法法院能够恢复全面运作。

C. 未能通过《林业法》

60. 联邦自 2009 年以来一直没有联邦《林业法》，此法律的通过没有进展。当时，联邦政府尝试通过一项法令来解决这一问题，但是联邦宪法法院于 2010 年裁定，政府以法令的形式监管林业领域在宪法和法律上均无依据。

61. 9 月，联邦政府敦促联邦议会讨论政府 2017 年通过的林业法草案。该草案曾在 9 月下旬的一次联邦代表院会议上被提上议程，但后被撤回。

四. 塞族共和国

62. 独立社会民主人士联盟继续领导塞族共和国的执政联盟。虽然反对党增加了在塞族共和国国民议会中的人数和席位，但难以对其反对的决定或政策发起协调防御，最常见情况是在执政联盟定性为塞族民族团结事项的问题上被迫弃权或同意。

63. 在本报告所述期间，塞族共和国政府举行了 24 次会议，塞族共和国国民议会举行了 3 次例会和 4 次特别会议。

64. 5 月，多迪克先生利用克罗地亚瑟诺瓦茨二战集中营内塞族、犹太人和罗姆人受害者纪念活动直接攻击我，暗示二战纳粹与我本人之间存在关联。[23] 多迪克先生还继续攻击塞族共和国内部的批评声音，包括民间社会的声音。他再次利用对德国人的负面刻板印象攻击一名在巴尼亚卢卡为弗里德里希 • 艾伯特基金会分

[23] 2021 年 5 月 8 日，多迪克先生在亚瑟诺瓦茨说，“我们，塞族共和国的塞族人正在进行一场艰苦的政治斗争，争取我们根据国际协定获得的权利，而正是这个国际社会违反这些权利……因为(国际社会)习惯了告诉塞族应该做什么。在所有高级代表中，我们看到有 2 名奥地利人和 1 名德国人，据我所知，他们打算任命另一名德国人。我们为什么需要另一位高级代表？”可查阅：https://www.youtube.com/watch?v=Jq5RGI_tlQM。

部工作的研究人员，称她是“叛徒”及德国联邦情报局间谍。[24] 此类言论可能引发针对她、国际社会成员、非政府组织、独立媒体和反对派领导人的暴力行为。

65. 塞族共和国当局继续执行与邻国塞尔维亚的立法和教育制度保持一致的政策，从而进一步脱离波斯尼亚和黑塞哥维那法律体系。9 月 15 日，推出了一个新的联合节日——民族团结和旗帜日，宣称的目的是维护塞族认同和展示团结。

66. 同一天，塞族共和国国民议会和塞尔维亚议会同时通过了形式相似的关于保护、保存和使用塞族人民语言和西里尔文的法律，其中预见塞族人民的语言和西里尔文字母表是非物质文化遗产，为塞族人民提供认同意识和延续性。该法为在业务中使用西里尔文的经济实体和其他实体提供享受税收和其他行政救济的可能性。此外，该法规定，由公共资金资助的文化和其他活动必须用西里尔文注明徽标和名称，如果已使用拉丁文，则有义务加上西里尔文。

67. 塞族共和国国民议会中的波什尼亚克族和克族小组提出了重要国家利益关切，称这项法律具有歧视性，违反《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》和《塞族共和国宪法》。在塞族共和国民族委员会和塞族共和国国民议会联合委员会未能就该法达成共识后，将由塞族共和国宪法法院重大国家利益小组决定重大国家利益的可受理性和(或)是非曲直。

68. 根据波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的判例，主体民族的集体平等性禁止为三个主体民族中的一个或两个提供任何特别的特权。此外，该法院一直指出，必须给予所有主体民族和其他民族平等权利，强调主体民族集体平等原则规定各实体有义务不歧视，主要是不歧视在该实体中处于少数地位的主体民族。不仅存在不得以歧视性方式侵犯个体权利的明确宪法义务，在集体权利方面也有不歧视的宪法义务。

斯雷布雷尼察

69. 在 2 月斯雷布雷尼察再次举行的地方选举中提出的呼吁被拒绝后，“我家地址是斯雷布雷尼察”联盟的波什尼亚克族政治代表接受了赢得的授权，并同意参加政府当局的组建。尽管因为部分重新举行的选举遭到抵制，波什尼亚克族在市议会中的地位被削弱，但塞族多数派一开始同意以平衡族裔代表性的形式来组建政府当局。

70. 然而，他们的同意没有持续太久，因为多迪克先生公开呼吁斯雷布雷尼察塞族多数派罢免被任命的波什尼亚克族议长 Ćamil Duraković，原因是他公开参与根据《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》的新规定报告塞族共和国一起否认灭绝种族的案件，而多数派于 9 月罢免了他。尽管另一名波什尼亚克族人同意被任命为议长，但所有其他波什尼亚克族代表都离开了会议，以示抗议。虽然在上期斯雷布雷尼察已将平衡族裔代表性确定为惯例，但仍受到当地塞族代表的挑战。

[24] 欧洲记者联合会，“Bosnia-Herzegovina: Politician Milorad Dodik attacks yet another journalist”，2021 年 5 月 27 日。可查阅：https://europeanjournalists.org/blog/2021/05/27/bosnia-herzegovina-politician-milorad-dodik-attacks-yet-another-journalist/。

五. 公共安全和执法，包括情报部门改革

71. 在报告所述期间，对警务进行不当政治干涉的做法没有减少。

72. 今年 4 月，布尔奇科特区议会废除了 2020 年 10 月对布尔奇科特区警察立法的破坏性修改，经确定，这些修改不符合《布尔奇科特区规约》，有损透明度、专业化以及公开和择优任命警察局长、副警察局长和独立委员会成员的原则。尽管如此，警察局长和副警察局长的任命在进一步法律程序之前仍然有效，这将考验布尔奇科特区当局对法治的承诺。存在问题的独立委员会成员的任命似乎也已生效。布尔奇科特区工作小组已大致完成对地区警察立法的重大修订。

73. 今年 6 月，泽尼察-多博伊州议会通过了对《内部事务法》的修改。我的前任和美国大使在 3 月份经评估认为，这些修订不适当地规避了现有协议和规定，并主张对泽尼察-多博伊州警察系统进行直接政治控制。5 月 12 日，我的前任进一步警告泽尼察-多博伊州内政部长，称相关行政措施是对专业警务不可接受的政治干预，也是对法律的不敬。6 月份通过的对该法的修改引发了联邦安全机构的广泛谴责，也在社交媒体上引发了民间社会的强烈反对。泽尼察-多博伊州政府于 9 月 16 日任命了新警察局长。

74. 西黑塞哥维那州分别于 6 月和 9 月通过了对《内部事务法》和《警察法》的修改。9 月 14 日，图兹拉州通过了对《警察法》的修改。

75. 今年 9 月，图兹拉州议会解雇了独立委员会(负责挑选和解雇警察局长并监督其工作表现)所有现任成员。图兹拉州议会中的反对党声称，《内部事务法》只允许根据该法中的规定解雇个别成员。随后，图兹拉州议会发布了新独立委员会成员的公开空缺通知。

76. 5 月，黑塞哥维那-涅雷特瓦州议会的一个工作机构发布了新独立委员会成员的空缺通知。8 月份，负责空缺填补程序的议会机构面试了符合条件的候选人。在此期间，这一进程陷入停滞。黑塞哥维那-涅雷特瓦州自 2017 年 3 月以来一直没有一个正常运作的独立委员会，自 2018 年 10 月以来没有正式任命的警察局长。

77. 联邦政府自 2018 年以来一直承担技术性授权职务，于 7 月决定不根据独立委员会 2019 年 4 月拟订的拟议候选人名单任命新联邦警察局长。前任局长的任期已于 2019 年 1 月届满。2019 年 2 月任命的副警察局长在此期间一直代理警察局长的职务。

78. 波萨维纳州当局未能按照 2007 年安全理事会主席关于前联合国国际警察工作队拒绝认证警察人员一事信函的规定，在相关警察法中增列必要条款，但该州当局一再作出保证。

情报

79. 波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议尚未任命下任波斯尼亚和黑塞哥维那情报安全局局长。现任局长(继续承担技术性授权职务)的任期已于 2019 年 11 月届满。

六. 经济

A. 经济趋势

80. 与 2020 年相比，波斯尼亚和黑塞哥维那现有经济指标大多是正增长的。但这些经济指标并不一定反映出该国的经济和社会发展水平，因为有些领域统计数据的改善是由于 2020 年的比较基数较低或外部因素造成的。

81. 基金组织预计波斯尼亚和黑塞哥维那 2021 年的经济增长率为 3.5%，而世界银行的预测为 2.8%，为该区域最低水平。与 2020 年同期相比，2021 年第一季度工业生产增长 7.3%，1 至 7 月出口和进口分别增长 31.1%和 20.4%。第一季度外国直接投资增长 14.6%，达到 2.718 亿可兑换马克。6 月，失业人口为 393 781 人(下降 6.5%)，就业人口为 820 979 人(增加 2.1%)。登记失业率为 32.4%。养恤金领取人继续增加，达 696 276 人。银行部门被评估为总体上稳定且具有流动性。2021 年上半年累计利润为 2.15 亿可兑换马克，同比增长 50.8%，这表明经历过 COVID-19 大流行疫情暴发后，银行已恢复元气。8 月底，穆迪和标准普尔确认了波斯尼亚和黑塞哥维那的信用评级，并且将其评为前景稳定。

82. 997 可兑换马克的平均净薪和 421 可兑换马克的平均养恤金仍然远远低于一个四口之家超过 2 000 可兑换马克的一篮子物品的平均价格，这表明即使是那些有稳定收入的人也很难维持生计。养恤金领取人特别脆弱，他们中的大多数领取最低养恤金(在塞族共和国为 207 可兑换马克，在联邦为 382 可兑换马克)。

83. 今年 8 月，欧洲比较方案指出，波斯尼亚和黑塞哥维那 2020 年的人均国内生产总值是欧盟平均水平的 33%。联合国儿童基金会和联合国开发计划署关于 COVID-19 对波斯尼亚和黑塞哥维那的社会影响的调查显示，48.5%的家庭经济状况恶化，12%的家庭遇到严重困难。这种情况迫使 20%有孩子的家庭和 23%的弱势群体家庭不得不借钱来满足基本需求。波斯尼亚和黑塞哥维那社会包容基金会计算得出，波斯尼亚和黑塞哥维那有 80 万至 90 万人生活在绝对贫困线上，每 6 名公民中就有 1 人属于极端贫困类别。

84. 经济形势及其令人沮丧的前景可能会使本已令人担忧的人口外流速度加快。根据波斯尼亚和黑塞哥维那专家关于 COVID-19 大流行疫情对人口迁移影响的研究，2019 年的数据显示，大约有 450 000 波斯尼亚和黑塞哥维那公民居住在欧洲联盟国家；由于青年离开，加上养恤金领取人人数增加，波斯尼亚和黑塞哥维那经济形势变得更加艰难。在所有欧盟国家中，德国的散居海外波斯尼亚和黑塞哥维那人数最多，在过去七年中 53 880 人从波斯尼亚和黑塞哥维那移民到德国。今年 4 月，德国联邦统计局报告，截至 2020 年底，居住在德国的波斯尼亚和黑塞哥维那公民人数为 211 335 人。

B. 财政问题

85. 在本报告所述期间，债务的偿还和每月经常预算的支付没有出现延误。这主要归功于间接税收入(占各级政府预算收入的大部分)的持续增长，以及持续的借款和国际财政支付(包括基金组织特别提款权分配和欧洲联盟宏观财政援助)。

86. 8 月 2 日，基金组织执行董事会批准向其成员国进行 6 500 亿美元特别提款权的普遍分配，旨在支持成员国减轻 COVID-19 大流行疫情后果的能力。基金组织已于 8 月 23 日将波斯尼亚和黑塞哥维那的 6.025 亿可兑换马克配额转给波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行，但国内分配一直停滞不前，直到 8 月 27 日波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行收到波斯尼亚和黑塞哥维那和实体财政部长的付款指示，要求根据 2016 年 6 月波斯尼亚和黑塞哥维那有关当局与之前基金组织中期贷款机制方案达成的谅解备忘录进行分配。因此，联邦获得了总配额的三分之二，塞族共和国获得了三分之一，国家和布尔奇科特区都没有获得配额。

87. 10 月 8 日，波斯尼亚和黑塞哥维那收到了欧盟向其提供的 2.5 亿欧元宏观财政援助(该援助计划旨在帮助 10 个加盟和周边国家应对 COVID-19 大流行疫情)中的第一笔拨款。总共在波斯尼亚和黑塞哥维那国内发放 1.25 亿欧元，其中 61.5%拨给联邦，37.5%拨给塞族共和国，1%拨给布尔奇科特区。同样，国家没有从这一援助中受益。

88. 塞族共和国的封锁阻碍了议会批准 2021 年国家一级预算，也阻碍了波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议通过关于 2021 年第四季度临时筹资的决定。波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会迄今未能通过《2022-2024 年财政平衡和政策总体框架》作为国家一级预算流程的基础。这些情况恐会打乱包括武装部队、执法机构、税务机关和司法机构在内的 75 个国家机构供资过程，进而阻碍其运作。

89. 国家机构经常面临供资不确定的问题，这违背了《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》规定的主管当局的义务，即确保为国家机构提供资金，以便它们可以不间断地履行其宪法职责。这一情况加剧了国家机构的系统性不可靠和供资不足的问题，直接损害了国家的运作及其关键职能，造成了广泛的后果。延长临时筹资只是权宜之计，这一措施限制了国家机构的可动用资金数额和业务活动范围。也让它们容易受到政治算计的影响。因此，国家机构的供资问题需要一个可持续的解决方案。

90. 在本报告所述期间，联邦预算保持稳定。2021 年 1 月至 6 月期间汇总预算执行报告指出联邦各级政府的累计财务结果呈正值，共计 3.285 亿可兑换马克。这要归功于间接税收入的持续增长、持续的国内借款以及最近基金组织特别提款权的分配。

91. 相反，塞族共和国继续在脆弱的财政环境下运作，几乎四分之一的经常预算需求通过借款来筹资。2021 年 4 月，由于财政危机以及波斯尼亚和黑塞哥维那和基金组织之间缺乏新的安排，塞族共和国政府决定通过在伦敦证券交易所出售五年期债券来筹集资金，以偿还之前的债务和弥补预算赤字。根据塞族共和国财政部的数据，今年 3 月，塞族共和国的债务为 58.5 亿可兑换马克，占塞族共和国国内生产总值的 50.4%。

C. 与《和平总框架协定》相关的其他事态发展

92. 波斯尼亚和黑塞哥维那没有采取行动纠正其在能源领域不遵守欧盟要求的行为。因此自 2015 年以来，该国一直受到能源共同体部长理事会(由欧盟和东南欧邻国组成的国际组织)的制裁。

93. 波斯尼亚和黑塞哥维那国营铁路公司 2021 年能够不间断地获得供资，这主要是由于联邦履行了对该公司的付款义务，尽管只是从 4 月份才开始。2021 年前八个月塞族共和国向该公司的资金转移只是象征性的。由于依赖实体的资金转移而产生的供资不确定性对该公司(根据《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》附件 9 设立的唯一国家级公司)的可持续性构成风险。这还危及唯一采取协调一致方法重建铁路线路的机制，而该机制对两个实体的铁路公司、对波斯尼亚和黑塞哥维那所有公民、对国家经济都有好处。

94. 尽管输电公司管理层和管理委员会所有成员的任期在三年多前就已届满，但新成员的任命仍然停滞不前，因为塞族共和国没有采取行动选举和提名成员。联邦政府于 2020 年 12 月提名了输电公司管理委员会的成员，但波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议随后决定在塞族共和国提交其提名之前不进行任命。任命一事再拖下去，输电公司和整个电力传输相关问题的决策可能变得更加艰难。这也可能成为重新对该公司提出质疑的借口，该公司是根据波斯尼亚和黑塞哥维那议会 2004 年通过的《电力传输公司成立法》成立，此前各实体根据《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》第三(5)(b)条就成立电力传输公司和独立系统运营企业一事于 2003 年 6 月缔结了协议。

95. 从积极的一面来看，巴尼亚卢卡区高等商事法院 8 月 16 日做出了有利于输电公司的裁决，驳回了对输电公司的另一项异议(源于总部位于莫斯塔尔的电力公司提起的诉讼，要求输电公司赔偿在其 2006 年成立时向其投资的输电设施)。这起诉讼对输电公司构成了财务威胁，也对其资本结构和实体股份构成了威胁。如果诉讼成功，将为针对在类似基础上建立的其他国家机构提出质疑打开大门。

七. 难民和流离失所者的回返

96. 今年 4 月在富查出现了一幅长达 20 米的壁画，上面画着拉特科•姆拉迪奇向路人敬礼。这是富查和塞族共和国东部其他地区一系列令人担忧的事态发展之一，让波什尼亚克族回返者社区感到紧张。在姆拉迪奇壁画之前还出现过二战泛塞尔维亚分子领导人德拉查•米哈伊洛维奇的壁画。在 1992 年至 1995 年波斯尼亚和黑塞哥维那战争中，几支塞族准军事部队就效仿了他。第三幅壁画画的是已故的 Milorad Pelemiš，他是塞族共和国第十破坏支队的战时指挥官，该部队因在 1995 年 7 月斯雷布雷尼察灭绝种族大屠杀期间参与处决战俘而出名。同样，比耶利纳镇议会支持在一个较小的镇中心广场竖立米哈伊洛维奇的半身像。

97. 在斯雷布雷尼察种族大屠杀纪念活动之前的一段时间里，塞族民族主义协会 Eastern Alternative 宣布将把 7 月 11 日定为斯雷布雷尼察解放日，口号是“Krivaja 万岁”——塞族共和国军队攻占斯雷布雷尼察的行动代号。

98. 6 月 23 日，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院通过了一项裁决，受理了孔耶维奇•波列社区一群波什尼亚克族家长的上诉，并支持他们的主张，即因为学校系统使用波斯尼亚语，所以波什尼亚克族学生在塞族共和国教育系统中受到歧视。

这一裁决推翻了塞族共和国最高法院早先驳回歧视指控的裁决。这群家长在 2013 年发起这场法律战，之后其他几个回返者社区就同样问题举行了抗议。

99. 6 月 23 日的裁决尚未执行，并且新学年开始后兹沃尔尼克附近 Liplje 的另一个波什尼亚克族回返者社区也出现了同样问题。该社区的家长举行了抗议，因为在此期间没有任何变化。尽管根据联邦课程设置为学生开设民族类科目(母语、宗教课、地理和历史)，但塞族共和国教育部仍然以《塞族共和国宪法》为依据，拒绝在正式学校记录中使用“波斯尼亚语”一词，并将只使用“波斯尼亚人的语言”一词。波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院此前曾裁定，各主体民族有权选择自己语言的名称。

100. 联邦第 10 州 Glamoč 市不向塞族学生开设民族类科目。第 10 州另外两个塞族回返人口较多的城市不仅开设民族类科目，还配有塞族共和国教育部提供的西里尔文图书。尽管 Glamoč 三分之一的小学生是塞族，但家长几次提出在 Glamoč 开设民族类科目都因学生人数“不足”而被拒绝。

101. 波斯尼亚和黑塞哥维那各地的政治领导人必须铭记他们根据《和平总框架协定》附件 7 所承担的现有义务，即“承诺在其领土上创造有利于难民和流离失所者自愿返回和和谐重新融入社会的政治、经济和社会条件，而不偏袒任何特定群体”。

八. 媒体动态

102. 波斯尼亚和黑塞哥维那的媒体环境依然受到政治影响、偏见报道、与媒体有关的立法执行不力以及所有权和供资不透明的制约。在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那记者联盟的自由媒体热线登记了 34 起侵犯记者权利的案件，其中包括几起死亡威胁。大多数案件的性质是诽谤、政治施压和口头威胁。

数字化

103. 波斯尼亚和黑塞哥维那的广播数字化进程始于 2009 年，以波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议通过相关战略为标志。根据《波斯尼亚和黑塞哥维那传播法》、波斯尼亚和黑塞哥维那的国际义务和已通过的向数字视频广播——第二代地面转播(DVB-T2)过渡的战略，传播管理局制定了一项无线电频谱和迁移计划，理论上允许所有获得许可的电台(约 230 个)播放数字广播节目。该计划还允许建设 6 个多路复用数字平台网络。根据国际协定和《传播法》，传播管理局有义务整顿由于波斯尼亚和黑塞哥维那发射机的运行对邻国产生的干扰。

104. 在此基础上，克罗地亚监管机构已要求波斯尼亚和黑塞哥维那关闭其境内 743 个发射机中的 175 个。传播管理局预计塞尔维亚和黑山也会提出类似要求，因为这两个邻国都计划引入 5G。根据传播管理局的估计，到 2021 年底完全关闭模拟发射机将导致 58%的波斯尼亚和黑塞哥维那家庭没有电视接收信号，而 42%的家庭仍然可以通过有线电视提供商接收信号。

105. 虽然由国家一级的波斯尼亚和黑塞哥维那广播电视、波斯尼亚和黑塞哥维那联邦广播电视和塞族共和国广播电视三个公共广播服务机构组成的公共广播系统持有两个数字平台网络的运营许可，但只安装了试验性广播的基础设施。这两个平台的建立被叫停，因为塞族共和国广播电视设定了数字化所需设备采购的条件，即将设备的所有权转让给自己。